



**CONSEJO DE
LA UNIÓN EUROPEA**

**Bruselas, 19 de septiembre de 2003 (23.09)
(OR. fr)**

12654/03

POLGEN 59

NOTA DE TRANSMISIÓN

Remitente: Por el Secretario General de la Comisión Europea, Sra. D.^a Patricia BUGNOT,
Directora

Fecha de recepción: 19 de septiembre de 2003

Destinatario: Sr. D. Javier SOLANA, Secretario General y Alto Representante

Asunto: Una Constitución para la Unión
Dictamen de la Comisión, de conformidad con el artículo 48 del Tratado de la
Unión Europea, sobre la convocatoria de una Conferencia de los representantes
de los Gobiernos de los Estados miembros con el fin de revisar los Tratados

Adjunto se remite a las Delegaciones el documento de la Comisión - COM(2003) 548 final.

Adj.: COM(2003) 548 final



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 17.9.2003
COM(2003) 548 final

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN

UNA CONSTITUCIÓN PARA LA UNIÓN

Dictamen de la Comisión, de conformidad con el artículo 48 del Tratado de la Unión Europea, sobre la convocatoria de una Conferencia de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros con el fin de revisar los Tratados

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN

UNA CONSTITUCIÓN PARA LA UNIÓN

Dictamen de la Comisión, de conformidad con el artículo 48 del Tratado de la Unión Europea, sobre la convocatoria de una Conferencia de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros con el fin de revisar los Tratados

Introducción

El «proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa» elaborado por la Convención está llamado a sustituir a los Tratados en los que se funda la Unión y se inscribe, por tanto, en una lógica constitucional. Marca así un hito histórico del proyecto europeo, preservando al mismo tiempo el acervo de cincuenta años de integración. La arquitectura institucional sigue sustentándose fundamentalmente en el método comunitario, cuyo ámbito de aplicación se amplía.

Esta Constitución representará la culminación del amplio y detenido debate sobre el futuro de la Unión puesto en marcha por el Consejo Europeo de Niza, que ha resultado ser enormemente fructífero. Convocada por el Consejo Europeo de Laeken para examinar las cuestiones esenciales que plantea el desarrollo futuro de la Unión y buscar distintas posibles respuestas, la Convención superó en efecto las expectativas elaborando un proyecto íntegro de Constitución para Europa.

Sin pretender ser exhaustiva, la Comisión se congratula especialmente de que el proyecto de Constitución:

- revise a fondo de la estructura de la Unión: en concreto, confiere personalidad jurídica única a la Unión Europea y procede en consecuencia a la fusión de la Unión Europea y de la Comunidad Europea¹; suprime la estructuración de la Unión en «pilares»; e incorpora en su texto la Carta de los Derechos Fundamentales y le confiere fuerza jurídica vinculante;
- introduzca un gran número de reformas que mejoran el funcionamiento de la Unión: en particular, amplía el ámbito de aplicación del procedimiento de codecisión para la adopción de las leyes europeas y prevé la total transparencia de los trabajos del Consejo cuando éste ejerce su función legislativa; mantiene, dentro de un sistema más elaborado y equilibrado de atribución de competencias a la Unión, la flexibilidad necesaria para actuar; sustituye la complicada definición de «mayoría cualificada» decidida por el Tratado de Niza por la fórmula más simple y democrática de la doble mayoría; consagra el derecho de iniciativa legislativa de la Comisión y el principio de la programación interinstitucional de los trabajos de la Unión; racionaliza y precisa de forma más clara los instrumentos de acción de la Unión; y refuerza el

¹ Con la excepción de Euratom.

control del respeto de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad y el papel de los parlamentos nacionales en la construcción europea;

- refuerce los medios de acción de la Unión: en particular, hace extensivo el método comunitario al conjunto del espacio de libertad, seguridad y justicia; crea el cargo de Ministro de Asuntos Exteriores, que será a la vez miembro de la Comisión y mandatario del Consejo, lo que permitirá a la Unión desarrollar una acción y una representación exteriores más coherentes y eficaces; procede a una renovación de las disposiciones relativas a la política exterior y de seguridad común; desarrolla la política común de seguridad y defensa; y permite a los Estados miembros que lo deseen mejorar sus capacidades de acción en un marco común.

La Comisión se congratula de estos logros de la Convención y considera, pues, que el proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa debe constituir la base para los trabajos de la Conferencia Intergubernamental, que será convocada de conformidad con el artículo 48 del Tratado de la Unión Europea.

*

El Consejo Europeo de Salónica decidió que el proyecto de Constitución constituía una buena base para iniciar la Conferencia Intergubernamental (CIG) y que los Estados miembros de la Unión ampliada deberían firmar el tratado constitucional lo antes posible tras el 1 de mayo de 2004. Para poder respetar este calendario y, en términos más generales, para mantener el impulso político creado por la Convención, es esencial que la CIG no ponga en cuestión los equilibrios de conjunto alcanzados en torno al proyecto de Constitución ni someta de nuevo a debate todas las cuestiones que la Convención examinó detenidamente y sobre las cuales llegó a un consenso. Sin embargo, no sería oportuno despojar a la Conferencia Intergubernamental de su responsabilidad política, que consiste en permitir a los Jefes de Estado o de Gobierno someter la Constitución a ratificación. Determinados aspectos del proyecto de Constitución muestran claramente que el resultado alcanzado es incompleto o insuficiente. Corresponde a la Comisión indicar cuáles son esos aspectos.

La Comisión estima que la tarea de la Conferencia Intergubernamental debe consistir, pues, en mejorar, hacer más claro y concluir el proyecto de Constitución.

*

En relación con un número limitado de puntos, es posible mejorar el proyecto de Constitución sin que ello suponga poner en cuestión el equilibrio general.

Así, por ejemplo, y sin que ello requiera, sin embargo, volver a abrir las demás cuestiones institucionales, la CIG debería reexaminar y modificar la fórmula propugnada para la composición de la Comisión, que parece inviable si se tiene en cuenta el funcionamiento real de esta institución. En efecto, dado que la igualdad de todos los Estados miembros por lo que respecta a la composición del Colegio es un principio incontrovertido en la Convención, debe encontrarse un modo de composición que responda mejor a las exigencias de legitimidad y eficacia de la acción de la Comisión.

De igual modo, la CIG debería poder reforzar la capacidad decisoria de la Unión restringiendo aún más el requisito de unanimidad. Un examen específico y preciso de las disposiciones pertinentes por parte de la CIG debería permitir superar las reticencias formuladas por los representantes de ciertos Gobiernos durante los trabajos de la Convención.

Por último, al sustituir al conjunto de las disposiciones de los Tratados actuales y, en particular, al proceder a una refundición de las disposiciones relativas a la acción exterior y al espacio de libertad, seguridad y justicia y recoger íntegramente las disposiciones relativas a las políticas, el proyecto de Constitución resulta inevitablemente largo y relativamente detallado. Será indispensable prever procedimientos que permitan una revisión más flexible de las disposiciones menos esenciales de la Constitución.

En el ámbito de la gobernanza económica, la Constitución debería permitir a los Estados miembros que han adoptado el euro como moneda desarrollar sus políticas económicas, con arreglo a los procedimientos de la Unión, de manera más coordinada.

*

Por lo demás, la redacción del proyecto de Constitución adolece de ciertas imprecisiones y ambigüedades. Sin embargo, es imprescindible descartar cualquier posible malentendido sobre el pacto constitucional que los Estados miembros se disponen a concluir. Es preciso poder ofrecer, no sólo durante el período de ratificación, sino también una vez transcurrido éste, una explicación acordada por todos sobre el alcance de las disposiciones adoptadas. La CIG deberá examinar, pues, las cuestiones que las delegaciones pudieran plantear acerca del sentido de los textos y asegurar la total coherencia entre las disposiciones nuevas o renovadas del proyecto de Constitución y las que han sido retomadas sin ser objeto de un examen detenido.

*

Por último, la Conferencia Intergubernamental deberá concluir los textos del tratado constitucional. La Convención fue convocada para examinar las cuestiones constitucionales esenciales y no estaba, pues, ni preparada ni equipada para elaborar disposiciones que abarcaran todo el Derecho primario de la Unión. La CIG deberá adoptar una Constitución vertida en un lenguaje y con una presentación accesibles a los ciudadanos, pero que satisfaga igualmente todas las exigencias técnicas y jurídicas de un tratado destinado a ser sometido a la ratificación de todos los Estados miembros, en su caso previa celebración de un referéndum.

La Convención dejó deliberadamente a la CIG el examen de los demás textos del Derecho primario de la Unión (en particular los protocolos y los Tratados de adhesión). Dado que la Constitución está llamada a sustituir a todos los Tratados en los que se funda la Unión, la CIG deberá dedicar la debida atención a esta labor. La Comisión está dispuesta a aportar sus conocimientos técnicos a este ejercicio. En el *anexo 5* del presente Dictamen figura una serie de observaciones sobre este extremo.

I. COMISIÓN: COMPOSICIÓN Y PROCEDIMIENTO DE TOMA DE DECISIONES

1. Una de las cuestiones más espinosas que la Convención hubo de examinar fue sin duda la composición de la Comisión. En efecto, la respuesta que se dé a esta cuestión afectará directamente a la autoridad con la que la Comisión puede desempeñar la función que le confiaron los padres fundadores, consagrado ahora en la Constitución: garante del interés común, motor de la integración y ejecutivo de la Unión. Sin embargo, en una Unión de 25 Estados miembros o más, no existe una fórmula sencilla que garantice fácilmente la legitimidad y la eficacia de la acción de la Comisión, elementos ambos necesarios para poder ejercer efectivamente sus tareas.

Desde la Conferencia Intergubernamental de Amsterdam, la composición de la Comisión ha sido objeto de debate entre los partidarios de una Comisión compuesta por un nacional de cada Estado miembro y los que defienden una Comisión más reducida. Si bien, en el marco de un compromiso global, la Conferencia Intergubernamental de Niza optó por la puesta en práctica, a cierto plazo, de la segunda solución, no llegó a determinar el número definitivo de miembros que deberían componer la Comisión.

2. La Comisión considera que la respuesta concreta propugnada por el proyecto de Constitución —una Comisión compuesta por un miembro de cada Estado miembro, estableciendo al mismo tiempo una distinción por lo que respecta al derecho de voto— es complicada, confusa² e inoperativa y combina las desventajas de las dos soluciones alternativas antes citadas, ya que podría socavar la base de la colegialidad, es decir la igualdad de todos los miembros de la Comisión. No se puede descartar la posibilidad de que los ciudadanos no acepten esta fórmula, lo que haría más difícil la ratificación. A ello se suma el hecho de que, por lo que respecta al estatuto de los miembros sin derecho de voto, el proyecto de Constitución deja sin resolver numerosas cuestiones esenciales para el funcionamiento concreto de la Comisión³. Sea cual sea la respuesta a estas cuestiones, esta situación pone de manifiesto la debilidad del sistema propuesto. En efecto, bien se asigna una cartera a los miembros sin derecho de voto, en cuyo caso no se entiende cómo podrán ejercer efectivamente su responsabilidad estando excluidos del procedimiento de toma de decisiones comunitario, bien son miembros sin cartera, en cuyo caso no se entiende cuál podría ser su función en el Colegio.

² En particular, por la distinción que se establece entre la «Comisión» y el «Colegio» y entre los «Comisarios europeos» y los «Comisarios»; el concepto de «Comisario europeo» designa unas veces a todos los miembros del «Colegio», incluidos el Presidente y el Ministro de Asuntos Exteriores (p. ej. en los apartados 4 y 5 del artículo I-25 y en los artículos III-250, III-251 y III-253), y otras sólo a los otros trece miembros del Colegio (p. ej. en el apartado 3 del artículo I-25, en el apartado 2 del artículo I-26 y en los artículos III-252 y III-254).

³ Los «Comisarios sin derecho de voto», ¿son miembros de la Comisión?, o, más en concreto, ¿cuáles son sus derechos? ¿Pueden asistir a las reuniones del Colegio y participar en sus debates? ¿Pueden interrumpir un procedimiento escrito? ¿Pueden ser habilitados para tomar decisiones en nombre de la Comisión? ¿Pueden ser investidos de la responsabilidad específica para un ámbito de actividad que requiera el derecho a dar instrucciones a un servicio de la Comisión («gestionar una cartera»)? ¿Cuál es la naturaleza de sus relaciones con el Presidente (que es, según el texto, responsable individualmente de las actividades de todos los Comisarios, en contradicción directa con el principio de colegialidad, cuando es sabido que la Convención rechazó propuestas destinadas a introducir la responsabilidad política individual de los Miembros de la Comisión)?

La Comisión teme que la solución propuesta por el proyecto de Constitución, que establece la distinción entre miembros de la Comisión de «primera» y de «segunda» categoría, pueda socavar la legitimidad y la eficacia de la Comisión. El proyecto de Constitución puede y debe mejorarse, para lo cual será preciso, además, simplificar a fondo la redacción de las disposiciones en cuestión.

Estas modificaciones deben basarse en el mantenimiento del principio de igualdad de todos los miembros de la Comisión en lo tocante a la preparación de las propuestas y a la toma de decisiones, principio este esencial para garantizar la legitimidad de su acción desde su origen, así como en una organización más realista y operativa del procedimiento de toma de decisiones en la Comisión.

3. La Convención decidió que la Comisión debía estar compuesta por un nacional de cada Estado miembro. La Comisión considera que cada miembro de la Comisión debe gozar de los mismos derechos y obligaciones. Dado que la solución propugnada por el proyecto de Constitución fue resultado de la fortísima oposición a una Comisión reducida manifestada por una amplia mayoría de miembros de la Convención, esta alternativa es la única que garantiza que en las deliberaciones de la Comisión se tienen efectivamente en cuenta todas las sensibilidades, culturas e identidades nacionales.
4. Las reglas actuales relativas al procedimiento de toma de decisiones en la Comisión permiten a una Comisión de 20 miembros funcionar eficazmente, como se pone de manifiesto en el *anexo 1*. Sin embargo, para que la futura Comisión, compuesta por tantos miembros como Estados miembros, pueda seguir asumiendo sus funciones de manera eficaz, será necesaria una cierta estructuración del Colegio. En efecto, para mantener la colegialidad no es necesario que todos los miembros de la Comisión participen en todas las decisiones adoptadas en nombre de la Comisión.

La Comisión propone, pues, generalizar y formalizar la descentralización del procedimiento de toma de decisiones en la Comisión mediante la estructuración del Colegio en un cierto número de Grupos de Comisarios, adoptando al mismo tiempo las medidas necesarias para garantizar la colegialidad y la coherencia de las políticas. En el *anexo 2* figuran las modificaciones requeridas al texto del proyecto de Constitución.

El Colegio formado por todos los miembros de la Comisión, al que únicamente se someterían las cuestiones más importantes, sólo tendría que tomar, pues, un número limitado de decisiones. Las demás decisiones de la Comisión las adoptarían los Grupos de Comisarios, actuando cada uno de ellos dentro de los ámbitos objeto de sus competencias, en el marco de las orientaciones generales fijadas por el Colegio.

5. Los pormenores de este sistema y la distribución de competencias entre los Grupos y el Colegio deberían fijarse en el reglamento interno de la Comisión, respetando en todo momento el principio de autonomía de cada institución a la hora de decidir su propia organización. En el *anexo 3* figura un ejemplo de tales disposiciones.

II. REDUCCIÓN DEL RECURSO A LA UNANIMIDAD EN LA UNIÓN AMPLIADA

6. Las cuatro CIG anteriores hicieron extensivo el voto por mayoría cualificada a numerosos casos; la Convención añadió algunos casos más.

Sin embargo, es deber de la Comisión advertir claramente a la Conferencia Intergubernamental de que estos avances son insuficientes para que la Unión pueda alcanzar íntegramente sus objetivos, fijados por el proyecto de Constitución. En el proyecto se reconoce la posibilidad de que el Consejo Europeo adopte una decisión que autorice al Consejo a decidir por mayoría cualificada en un determinado ámbito en el que el se exigía la unanimidad (apartado 4 del artículo I-24). No obstante, esta «pasarela» requiere una decisión unánime del Consejo Europeo y la experiencia demuestra que las «pasarelas» previstas en los Tratados de Maastricht y Amsterdam para un bloque de competencias no se han aplicado jamás.

7. En el proyecto de Constitución subsisten numerosas disposiciones que prevén el voto por unanimidad en el Consejo o modalidades de decisión similares (consenso en el Consejo Europeo o común acuerdo de los Gobiernos de los Estados miembros). Pedir que se modifiquen todas estas disposiciones para prever el voto por mayoría cualificada sería no sólo poco realista sino también inapropiado, dada la enorme variedad de casos en cuestión. Para ciertos ámbitos, será necesaria, pues, una revisión constitucional a fin de permitir a la Unión actuar de manera eficaz.

Existen, sin embargo, diferentes posibilidades para reducir el recurso a la unanimidad, adaptadas a las diferentes características de los fundamentos jurídicos de que se trate:

- en primer lugar, la Comisión estima que para ciertos fundamentos jurídicos un paso inmediato a la mayoría cualificada es necesario y posible (p. ej. los artículos III-8 [lucha contra las discriminaciones], III-10 [derecho de voto en las elecciones europeas y municipales], III-191 [asociación de los PTU], III-221 [cooperación financiera con terceros países] y III-227 [adhesión al Convenio Europeo de derechos humanos]);
- pero, en una serie de casos, el recurso a la unanimidad se explica debido a que la competencia de la Unión se describió de manera amplia; una delimitación más precisa de la competencia de la Unión debería permitir en ciertos casos renunciar al recurso a la unanimidad (p. ej. la fiscalidad relacionada con el funcionamiento del mercado interior, a saber la modernización y simplificación de las legislaciones existentes, la cooperación administrativa, la lucha contra el fraude o la evasión fiscales, y las medidas en materia de base imponible aplicable a las sociedades, lo que excluye los índices de imposición; los aspectos de la libre circulación de capitales relacionados con la lucha contra el fraude; la fiscalidad vinculada al medio ambiente; ciertos aspectos de la seguridad social; ciertas medidas relativas a los pasaportes; o la Fiscalía Europea en el marco de la protección de los intereses financieros de la Unión);
- en ocasiones se prevé la unanimidad para ámbitos de competencia nuevos o recientes; es lógico que los Estados miembros hayan querido que las primeras medidas que inauguran el ámbito europeo se adopten con el acuerdo de todos; para estos fundamentos jurídicos puede preverse un paso a la mayoría cualificada en una fecha determinada (p. ej. artículos III-170 [Derecho de familia] y III-176 [cooperación policial]).

8. La Comisión desea que la Conferencia Intergubernamental llegue, gracias a las distintas técnicas antes mencionadas, a reducir aún más el recurso al derecho de veto.

Sin embargo, seguirá habiendo casos, sin duda, en los que ello no sea posible, sobre todo en el ámbito institucional. Si bien existen también entre estas disposiciones casos claros en los que se debería prever la toma de decisiones por mayoría cualificada (p. ej. los artículos III-84 [nombramiento de los miembros del Comité Ejecutivo del BCE] y III-232 [estatuto de los diputados europeos]), es lógico que para ciertas decisiones se requiera efectivamente el acuerdo de todos como, por ejemplo, para determinar la composición del Parlamento Europeo o el régimen lingüístico de las instituciones.

Con todo, la Comisión pide a la Conferencia Intergubernamental que adopte las medidas necesarias para evitar que la Unión ampliada pueda quedar bloqueada por un veto nacional. Son varias las opciones posibles: la sustitución de la unanimidad por una mayoría cualificada reforzada o una nueva definición de la unanimidad, en virtud de la cual, después de un cierto tiempo de debates en el Consejo y una discusión en el Consejo Europeo, la oposición de uno o dos Estados miembros no pudiera impedir la aprobación por el Consejo de una medida para la cual la Constitución prevé la unanimidad.

9. La Comisión quiere llamar particularmente la atención de la Conferencia sobre las disposiciones presupuestarias. Ha tomado nota de la fuerte oposición que suscitó entre los representantes de algunos Gobiernos en la Convención el abandono de la unanimidad en el artículo I-53 relativo a los recursos propios y en el artículo I-54 para la fijación del primer marco financiero que deberá adoptarse tras la entrada en vigor de la Constitución. Sin embargo, es a todas luces evidente que el mantenimiento de la unanimidad, aun con carácter provisional, podría dificultar enormemente, en un futuro próximo, las negociaciones, cuando sería posible encontrar una solución equitativa para todos si las decisiones se adoptaran por mayoría cualificada. La Comisión considera, pues, que debería suprimirse el derecho de veto en este ámbito.

III. REVISIÓN DE LA CONSTITUCIÓN

10. Los resultados de la Convención han puesto de manifiesto las ventajas que ofrece este nuevo método de revisión de los Tratados. La Comisión espera asimismo que la Conferencia Intergubernamental pueda alcanzar rápidamente un acuerdo global sobre la Constitución y que el tratado constitucional pueda firmarse y a continuación ser ratificado lo antes posible tras la ampliación de la Unión.

Pero la integración europea no se detendrá ahí. La Unión se beneficiará de nuevas adhesiones. Deberá actuar en un mundo en constante evolución y hacer frente a nuevos desafíos. En los próximos años, el funcionamiento de la Unión, los objetivos de sus políticas y los medios para ponerlas en práctica deberán modernizarse y adaptarse a la evolución de la situación.

No obstante, la Convención no modificó la regla actual de los Tratados, en virtud de la cual toda revisión, aun de alcance menor, de una disposición de Derecho primario requiere un acuerdo unánime de los Gobiernos de los Estados miembros y, posteriormente, la ratificación de todos los Estados miembros, de conformidad con sus respectivas normas constitucionales (artículo IV-7). Esta regla es aplicable no

sólo a los 465 artículos de la Constitución, sino también a las disposiciones de todos los protocolos⁴.

Este estado de cosas puede acarrear la parálisis total de la Unión y, por consiguiente, a cierto plazo, dar lugar a que los Estados miembros y los ciudadanos acaben perdiendo interés por esta forma de integración en favor de modelos de cooperación menos eficaces, o incluso de formas de cooperación entre algunos Estados solamente.

La Comisión considera absolutamente necesario que la CIG encuentre la forma de establecer procedimientos de revisión de la Constitución que sean, en condiciones bien definidas, más flexibles. En este sentido, recuerda que el Tratado CECA, que fue ratificado por todos los Estados miembros, ya preveía, en su artículo 95, un procedimiento más flexible para la revisión de las disposiciones no esenciales de ese Tratado. Por lo demás, ese procedimiento ya se utilizó en 1960.

11. El Consejo Europeo debería poder introducir modificaciones en la Parte III de la Constitución. El Consejo Europeo debería poder decidir estas modificaciones por mayoría de cinco sextos de sus miembros, previa aprobación del Parlamento Europeo y dictamen favorable de la Comisión; la unanimidad seguiría siendo requerida siempre que la modificación implicara una alteración de las competencias de la Unión o del equilibrio institucional.

Estas revisiones no se someterían a ratificación, pero los parlamentos nacionales deberían estar implicados desde las primeras fases del procedimiento de toma de decisiones del Consejo Europeo a través de su participación en una Convención y del control que ejercen sobre la acción de los Gobiernos. El Tribunal de Justicia controlaría el cumplimiento de las condiciones para una revisión más flexible.

En términos más generales, la Comisión sugiere que se emprenda próximamente un proceso de reflexión política exhaustivo sobre la instauración de una instancia constituyente en la que participen los Gobiernos y los parlamentos de los Estados miembros, así como las instituciones europeas.

IV. GOBERNANZA ECONÓMICA

12. En sus Comunicaciones a la Convención, la Comisión abogó por un refuerzo de la coordinación de las políticas económicas, a fin de garantizar la continuidad de las políticas de buena gestión de las finanzas públicas indispensables para el establecimiento de un marco económico saneado, que favorezca el crecimiento y el empleo. A tal fin, conviene mejorar aún más las disposiciones del proyecto de Constitución relativas a la política económica y monetaria de la Unión, especialmente dotando a la Comisión de un derecho de propuesta para la preparación de las orientaciones generales de las políticas económicas.

⁴ Existen muy pocas excepciones a esta regla (p. ej. los artículos III-289 y III-299 y el apartado 13 del artículo III-76).

13. Aunque es probable (habida cuenta de las futuras ampliaciones) que aún falte mucho para que el euro llegue a ser la moneda de todos los Estados miembros, este debe seguir siendo el objetivo. Las disposiciones en cuestión deben pues reunirse en una sección «Disposiciones transitorias», que quedaría íntegramente obsoleta el día en que el euro se convierta en la moneda de todos los Estados miembros.

Esta sección transitoria deberá precisar las consecuencias del hecho que el euro no sea aún la moneda de algunos Estados miembros, permitir una coordinación más estrecha de las políticas económicas en la zona del euro y especificar las obligaciones y los derechos de los Estados miembros «acogidos a una excepción».

Los ministros de Finanzas de la zona del euro deben poder reunirse y tomar decisiones como Consejo Ecofin de la zona del euro. Las modalidades de funcionamiento del Consejo de Gobierno del Banco Central Europeo y el marco de las decisiones operativas de política monetaria deberían revisarse a fin de preservar su eficacia en una zona del euro que tiene vocación de ampliación.

V. UN PROYECTO DE CONSTITUCIÓN MÁS CLARO

A. Disposiciones institucionales

- El Presidente del Consejo Europeo -

14. Pese a sus reservas sobre este punto, la Comisión no propone que se vuelva sobre el compromiso alcanzado por la Convención tras prolongados debates. Considera, no obstante, que la Conferencia Intergubernamental debería llevar hasta sus últimas consecuencias la solución adoptada en la redacción de los textos, que deberían incluir disposiciones relativas al estatuto del Presidente del Consejo Europeo⁵.

En cualquier caso, es esencial mantener el equilibrio definido por la Convención en relación con la función del Presidente del Consejo Europeo. Cualquier ampliación de sus tareas que vaya más allá de las de presidir las reuniones del Consejo Europeo y representar a la Unión, en el rango que le es propio, en los asuntos de política exterior y de seguridad común, llevaría inevitablemente a alterar la arquitectura institucional acordada en la Convención y generaría confusión por lo que respecta a la distribución de responsabilidades. En concreto, el Presidente del Consejo Europeo no debería encargarse de la organización de los trabajos del Consejo, sobre todo teniendo en cuenta que el Consejo Europeo será en lo sucesivo una institución autónoma con respecto del Consejo⁶. No es de recibo que una personalidad que no es responsable de su acción ante ninguna asamblea parlamentaria pueda influir en el funcionamiento del Consejo, que debe ser transparente y democrático.

⁵ A semejanza de lo previsto para los miembros de la Comisión, la Constitución debería incluir disposiciones relativas a la nacionalidad, la obligación de independencia, la prohibición de ejercer otra actividad profesional y la sustitución en caso de fallecimiento o dimisión.

⁶ La CIG debería llevar este cambio hasta sus últimas consecuencias, para lo cual deberá prever una protección jurídica respecto a los actos del Consejo Europeo equivalente a la que existe actualmente para los actos del Consejo, en particular, mediante una modificación a tal efecto de los artículos III-270 y III-272.

- La presidencia de las diferentes formaciones del Consejo -

15. La Convención decidió no mantener el sistema actual en virtud del cual la presidencia semestral del Consejo es ejercida, por turno, por cada uno de los Estados miembros. En cambio, no se pronunció claramente sobre el nuevo sistema, salvo por lo que se refiere al Consejo de Asuntos Exteriores, cuya presidencia se confía al Ministro de Asuntos Exteriores.

La forma en que se organice la presidencia de todas las formaciones del Consejo revestirá capital importancia para el buen funcionamiento de esta institución en la Unión y para el respeto de la distribución de las funciones entre las instituciones, especialmente en el ámbito ejecutivo. La CIG debería aclarar y analizar con detenimiento esta cuestión, examinando, en concreto, si no sería más sencillo prever en el texto de la Constitución que cada formación del Consejo elija a su propio presidente.

16. Incluso liberada de las funciones de representación exterior de la Unión, el ejercicio del cargo de presidente de una formación del Consejo será una tarea ardua para un ministro que deberá ejercer además sus funciones nacionales. Por ello, la Comisión considera que sería necesario limitar el mandato de presidente de una formación del Consejo a un año⁷.

En efecto, un mandato más largo entrañaría el riesgo de que se multiplicaran los casos en los que el período de presidencia del Consejo coincidiera con una elección o un reajuste ministerial, lo que conduciría al resultado opuesto al perseguido por esta reforma.

17. Con la desaparición de la presidencia semestral ejercida por los representantes de un mismo Estado miembro, la necesidad de garantizar la coherencia de la acción de las diferentes formaciones del Consejo será aún más apremiante de lo que ya es en la actualidad.

Este papel de mantenimiento de la coherencia de los trabajos del Consejo debe confiarse a una instancia en la que estén representados los Gobiernos de todos los Estados miembros y la Comisión, a saber el Consejo de Asuntos Generales, tal y como prevé el proyecto de Constitución, y no a una oficina o a una conferencia de los presidentes de las diferentes formaciones que, por otra parte, sería difícil de organizar materialmente.

La Comisión propone que no se sobrecargue al «Consejo de Asuntos Generales» con todos los aspectos de la función legislativa del Consejo, sino más bien que se limite su competencia a la gestión de los asuntos generales y, sobre todo, al mantenimiento de la coherencia de la acción del Consejo en el marco de la programación interinstitucional de la Unión.

⁷ Incluso para el «Eurogrupo», en el cual la duración del mandato de la presidencia debería coincidir con la de Presidente del Consejo Ecofin.

- *El Ministro de Asuntos Exteriores / Vicepresidente de la Comisión* -

18. Una de los grandes logros del proyecto de Constitución es la creación del cargo de Ministro de Asuntos Exteriores / Vicepresidente de la Comisión, con vistas a reforzar la coherencia de la acción exterior de la Unión en todos los ámbitos, sea cual sea el procedimiento de toma de decisiones previsto por la Constitución (método comunitario o procedimiento propio de la política exterior y de seguridad común).

En el ámbito de la política exterior y de seguridad común, el Ministro de Asuntos Exteriores / Vicepresidente de la Comisión actúa sólo como mandatario del Consejo; como tal, formula propuestas al Consejo y ejecuta las decisiones de este último. Es, por otra parte, miembro de pleno derecho de la Comisión, de la cual es Vicepresidente y, más en concreto, se encarga de coordinar otros aspectos de la acción exterior; tiene los mismos derechos y obligaciones que los demás miembros de la Comisión, participa en la toma de decisiones en todos los ámbitos y comparte la responsabilidad colegiada por la acción de la Comisión.

19. Si la Comisión se estructura en Grupos de miembros, el Ministro de Asuntos Exteriores presidirá el Grupo de Comisarios encargados de las relaciones exteriores. Este Grupo deberá velar por el estricto cumplimiento de los procedimientos, de modo que el Consejo, la Comisión y el Ministro puedan desempeñar efectivamente las funciones que les confía la Constitución. Pero, al mismo tiempo, este Grupo podrá constituir una instancia privilegiada, en la que podrá concretarse la coherencia de la acción exterior de la Unión.

Un proyecto de declaración anexo al proyecto de Constitución prevé que el Ministro estará asistido por un Servicio Europeo de Acción Exterior, que comprenderá asimismo las delegaciones de la Unión en los terceros países y ante las organizaciones internacionales. El proyecto de declaración prevé que el Consejo y la Comisión deben convenir en el establecimiento de este Servicio. Las cuestiones planteadas atañen esencialmente a la organización administrativa y no deberían, pues, ser precisadas en el tratado constitucional.

Para la Comisión, el elemento esencial es que el Servicio Europeo de Acción Exterior no sea un órgano separado de las demás instituciones de la Unión y que pueda llevar a cabo su misión en estrecha colaboración con todos los servicios de la Comisión.

- *Revisión jurídica* -

20. Se va a proceder a una revisión jurídica del proyecto de Constitución a fin de que los debates de la Conferencia Intergubernamental puedan basarse en un texto claro y jurídicamente correcto. Este elemento es esencial. En efecto, la Comisión estima que la decisión sobre qué disposiciones deben figurar en la Parte I de la Constitución y cuáles pueden figurar en la Parte III no parece siempre equilibrada⁸ y no queda clara la razón del mantenimiento del concepto de «marco institucional único» (artículo

⁸ Por ejemplo, el apartado 3 del artículo I-20 establece el número de reuniones anuales del Consejo Europeo, mientras que las normas relativas a la toma de decisiones en el Parlamento Europeo y en la Comisión, esenciales para el funcionamiento de estas instituciones, sólo figuran en la Parte III (artículos III-240 y III-255); en la Parte I hubiera debido figurar una referencia al Banco Europeo de Inversiones.

I-18), como tampoco de la ausencia de dos instituciones (el Tribunal de Cuentas y el Banco Central Europeo) de este marco institucional. Subsisten algunas lagunas⁹ y el lenguaje utilizado carece en ocasiones de la precisión jurídica necesaria¹⁰.

Esta revisión jurídica permitirá detectar si los textos siguen conteniendo ambigüedades sobre las cuales la Conferencia Intergubernamental deberá pronunciarse.

B. Las políticas de la Unión

21. La percepción que los ciudadanos tienen de la Unión es la que se deriva de la aplicación de sus políticas. La Comisión suscribe, pues, el enfoque del proyecto de Constitución, que no se limita a enunciar los derechos fundamentales y la organización de los poderes públicos, sino que incluye, en su Parte III, un conjunto de disposiciones que regulan las políticas de la Unión, definiendo los objetivos y los medios para su consecución.

La Convención examinó detenidamente las disposiciones relativas a la acción exterior de la Unión y al espacio de libertad, seguridad y justicia y presentó proyectos de artículos que constituyen una verdadera refundición de estas disposiciones. Para las demás políticas, la Convención se limitó a retomar, con algunos retoques particulares, las disposiciones que figuran actualmente en el Tratado CE. Basándose en los trabajos de los expertos de los servicios jurídicos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, los textos del Tratado CE se adaptaron al nuevo marco institucional (en particular a las disposiciones relativas a los procedimientos y a los instrumentos), pero la redacción de los artículos sigue siendo básicamente idéntica a la actual.

22. No debe olvidarse, sin embargo, que para ciertos ámbitos los textos datan aún del Tratado de Roma de 1957. Para otros, los artículos sufrieron modificaciones sucesivas, lo que no los hace más accesibles. El resultado es que las disposiciones relativas a las políticas, tal y como figuran en la Parte III del proyecto de Constitución, constituyen (salvo los ámbitos para los cuales la Convención procedió a una refundición) un conjunto largo, desequilibrado, complicado, redactado en diferentes estilos y, sobre todo, superado por la realidad de las políticas actuales. Así, por ejemplo, las disposiciones relativas a la agricultura reflejan las ideas imperantes en los años cincuenta acerca del crecimiento y la seguridad del abastecimiento y no están en absoluto en consonancia con los elementos fundamentales de la reforma de la PAC, cuyo objetivo consiste en fomentar la producción de alimentos de alta calidad, respetando en todo momento los imperativos medioambientales y el desarrollo rural y haciendo hincapié en la diversificación. Así, el concepto de

⁹ Por ejemplo, el proyecto de Constitución no contiene disposiciones transitorias que regulen la composición de la Comisión durante el período comprendido entre la entrada en vigor de la Constitución y el 1 de noviembre de 2009 ni incluye normas sobre las condiciones de nombramiento y ejercicio del mandato del Presidente del Consejo Europeo (p. ej. nacionalidad o independencia). Es de lamentar asimismo que el proyecto de Constitución no recoja los elementos de carácter constitucional del Acta relativa a la elección de los representantes en el Parlamento Europeo por sufragio universal directo, como la independencia de los diputados europeos o la lista de incompatibilidades.

¹⁰ Así, p. ej., el apartado 2 del artículo I-22 y el artículo I-24 parecen indicar que el Consejo está formado por Estados miembros, cuando en realidad lo componen miembros que representan y comprometen a los Gobiernos de sus países.

desarrollo sostenible —que la Convención destacó entre los objetivos de la Unión— no figura en las disposiciones relativas a la política de medio ambiente. En cambio, el proyecto de Constitución incluye una serie de disposiciones que han quedado obsoletas o han perdido su razón de ser¹¹.

En un contexto de constitucionalización de la Unión, debería procederse, pues, a la simplificación y actualización de las disposiciones relativas a las políticas.

La Comisión ha emprendido los preparativos de cara a la refundición de las disposiciones sobre las políticas de la Unión, sin alterar por ello los equilibrios políticos alcanzados ni ampliar las competencias de la Unión, y está en condiciones de presentarla a la Conferencia si ésta lo pide. La Comisión teme, sin embargo, que el calendario previsto para esta Conferencia Intergubernamental no permita proceder a una refundición completa de las disposiciones relativas a las políticas.

Esta situación constituye un argumento de peso, entre otros, en favor de procedimientos más flexibles para la revisión de la Constitución, tal y como propuso la Comisión (véase el punto III). En efecto, si no se procede ahora a una refundición de las disposiciones relativas a las políticas, la Unión tendrá que prepararse para ello en los próximos años. Una rigidez excesiva llevaría indefectiblemente a que una gran parte de la Constitución, el texto más importante de la Unión, siguiera adoleciendo durante muchos años de las deficiencias a que se ha hecho referencia.

23. A falta de una refundición exhaustiva, la Conferencia Intergubernamental debería proceder al menos a precisar de forma más clara ciertas disposiciones, y a garantizar la coherencia del conjunto de las disposiciones de la Constitución, en particular llevando hasta las últimas consecuencias, en la Parte III, no revisada por la Convención, las disposiciones de la Parte I, a la que la Convención prestó mucha atención.

- Coherencia entre los objetivos de la Unión y los de las políticas -

24. Existe un cierto desfase entre los objetivos de la Unión, que fueron renovados por la Convención (artículo I-3), y los objetivos de ciertas políticas, que no fueron revisados. Esta situación plantea no sólo un problema de coherencia por lo que respecta a la redacción de las disposiciones, sino eventualmente también para la interpretación de su alcance jurídico. En efecto, los fundamentos jurídicos para la aplicación de las políticas están generalmente vinculados a los objetivos que pretenden alcanzar. La CIG debería, por tanto, verificar la coherencia entre los objetivos generales de la Unión y los objetivos más específicos de las políticas. La Comisión considera, en concreto, que el desarrollo sostenible debería convertirse en un concepto clave en las políticas de la Unión y que deberían revisarse los objetivos de la política agrícola común y de la política pesquera común de modo que reflejen el nuevo enfoque al que se ha hecho referencia. Además, la Comisión recuerda la posibilidad de materializar en un protocolo la puesta en práctica del objetivo de desarrollo sostenible inscrito en la Constitución.

¹¹ Por ejemplo: el artículo III-141 o la letra c del apartado 2 del artículo III-56, que hacen referencia a la división de Alemania; o el artículo III-109 que prevé que «los Estados miembros procurarán mantener la equivalencia existente entre los regímenes de vacaciones retribuidas».

- Consecuencias de la clasificación de las competencias -

25. La Comisión estima que la CIG debería asegurar la coherencia entre las disposiciones de la Parte III y el enfoque seguido por la Convención para la clasificación de las competencias.

En este sentido, la Convención consideró que dos ámbitos que hasta entonces entraban dentro de la competencia complementaria, a saber los aspectos comunes de seguridad en materia de salud pública y la investigación, deberían ser en lo sucesivo ámbitos de competencia compartida. Además, el artículo I-14 prevé que la Unión podrá adoptar iniciativas con miras a garantizar la coordinación de las políticas sociales de los Estados miembros. En cambio, los textos de la Parte III relativos a estas políticas no fueron adaptados en consecuencia.

A la vista de todo lo expuesto, la Comisión invita a la CIG a prever para la Unión la competencia de adoptar medidas de lucha contra las enfermedades transmisibles (como el SARS) y el «bioterrorismo» con un efecto significativo a escala europea y a prevenir los riesgos graves para la salud humana. Considera, por otro lado, que debería consagrarse claramente en la Constitución la competencia de la Unión para crear un verdadero espacio europeo de investigación.

- Racionalización de los procedimientos -

26. La Convención procedió a una considerable racionalización y simplificación de los procedimientos. En general, las consecuencias de estas modificaciones quedan patentes en los textos de la Parte III, pero, en algunos casos, existe aún margen de maniobra para racionalizarlos en mayor medida y hacerlos más coherentes. La Comisión llama particularmente la atención de la CIG sobre los tres casos que se describen en el *anexo 4* del presente Dictamen.

VI. LA ADHESIÓN DE LOS CIUDADANOS AL PROYECTO DE CONSTITUCIÓN

27. A pesar de la transparencia de los trabajos de la Convención y de la importante participación de las organizaciones de la sociedad civil en el debate, la opinión pública y los ciudadanos en general no han participado suficientemente en el proceso en curso ni en la Constitución en preparación. Esta situación constituye un factor de riesgo que podría dar al traste con todo el proceso. El interés por mantener el contacto y la comunicación con la sociedad civil y, en términos más generales con los ciudadanos, a lo largo de las dos etapas siguientes (la Conferencia Intergubernamental y, posteriormente, el proceso de ratificación en cada uno de los Estados miembros) exige, pues, la movilización de los agentes políticos implicados y de las instituciones.

La naturaleza del texto en preparación, así como de los procesos políticos, constitucionales y electorales que implica, impone a los Estados miembros una responsabilidad fundamental ante los ciudadanos por lo que respecta a su información. Resulta, pues, indispensable que las acciones relativas al debate público, a la información y a la comunicación sobre el futuro de la Unión Europea, cuya responsabilidad recaía hasta la fecha en las instituciones europeas, se vean respaldadas ahora por un esfuerzo importante y directo de los poderes públicos, sobre todo teniendo en cuenta que éstas disponen de los instrumentos y de los enlaces de

proximidad necesarios para garantizar la comunicación a esa escala. Estas iniciativas deberían implicar asimismo a los niveles regionales y locales. Por su parte, en cooperación con las demás instituciones, la Comisión proseguirá a escala europea su propio esfuerzo en favor del debate público y de la información.

La organización simultánea en todos los Estados miembros del proceso de ratificación de la Constitución, ya sea parlamentaria o popular, favorecería considerablemente la movilización de los ciudadanos en torno al proyecto europeo.

ANEXOS

ANEXO 1 - El procedimiento de toma de decisiones en la Comisión

Cada año, la Comisión adopta casi diez mil decisiones, pero menos del 3 % de ellas son adoptadas por el Colegio previo debate en su reunión semanal y cerca de 30 %, por procedimiento escrito (*véase el cuadro que figura a continuación*). Se trata, por supuesto, de las decisiones más importantes, pero hay que reconocer que la aplastante mayoría de las decisiones son adoptadas por otros procedimientos.

En efecto, el reglamento interno prevé actualmente cuatro procedimientos:

- el «procedimiento oral»: las decisiones son adoptadas por el Colegio durante sus reuniones semanales;
- el «procedimiento escrito»: las decisiones se consideran adoptadas por la Comisión cuando transcurrido el plazo fijado ningún miembro ha formulado una reserva sobre una propuesta que se le haya comunicado por escrito; si se formula tal reserva, la decisión se adopta por procedimiento oral;
- la «habilitación»: las decisiones son adoptadas por uno o varios miembros de la Comisión habilitados para adoptar en su nombre medidas de gestión o de administración;
- la «delegación»: las decisiones son adoptadas por un Director General a quien la Comisión ha delegado la adopción en su nombre de medidas de gestión o de administración.

Para las decisiones tomadas en nombre de la Comisión por habilitación o por delegación, la colegialidad está garantizada gracias a medidas particulares, en particular el marco que fija los límites y las condiciones de la habilitación o de la delegación, la consulta interservicios y la información de todos los miembros de la Comisión sobre las decisiones adoptadas.

Otro elemento decisivo para comprender el funcionamiento de la Comisión estriba en que si bien todas las decisiones se adoptan a propuesta de un miembro de la Comisión, por regla general, éste busca previamente el acuerdo de los colegas más interesados según el ámbito de que se trate; por consiguiente, las propuestas de decisiones reflejan ya la opinión de los Comisarios más interesados. Del mismo modo, se prevé a menudo que el ejercicio de una habilitación por un miembro de la Comisión debe estar sometido al acuerdo previo de uno o varios de sus colegas.

Por otra parte, la Comisión ha creado en su seno una serie de grupos de trabajo compuestos por miembros de la Comisión cuyas carteras están relacionadas (p. ej. el Grupo de Comisarios encargados de las relaciones exteriores); en la actualidad, estos grupos no tienen poder decisorio y su labor se limita únicamente a hacer posible el examen de ciertos temas por los Comisarios más interesados.

Por consiguiente, aunque todos los Comisarios participan de una manera u otra en la toma de todas las decisiones de la Comisión, la gran mayoría de las decisiones sólo depende, de hecho, de un número reducido de Comisarios, e incluso en algunos casos de uno solo.

	2000		2001		2002		27.8.2003	
Procedimientos orales (*)	572	5,8%	426	4,6%	221	2,4%	125	2,3%
Procedimientos escritos	3 042	30,7%	3 009	32,2%	2 622	28,7%	1 590	29,2%
Procedimientos de habilitación	6 300	63,5%	5893	63,1%	3 357	36,7%	1 475	27,1%
Procedimientos de delegación	0	0	8	0,1%	2 946	32,2%	2 250	41,4%
Total	9 914	100%	9 336	100%	9 146	100%	5 440	100%

(*) Numero de veces en que la Comisión procedió a una votación:

2000: 3 de 572,
2001: 3 de 426,
2002: 4 de 221,
2003: 1 de 125.

ANEXO 2 - Propuestas relativas a la composición y a la organización de la Comisión

Modificaciones propuestas al artículo I-25 del proyecto de Constitución

«1. (sin cambios)¹²

2. (sin cambios)¹³

3. La Comisión estará compuesta por un nacional de cada uno de los Estados miembros, entre ellos el Presidente y el Ministro de Asuntos Exteriores.

La Comisión se estructurará en Grupos de Comisarios para los principales ámbitos objeto de su competencia, según las modalidades previstas en su reglamento interno.

4. Las decisiones de la Comisión se adoptarán, sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo siguiente, por mayoría de los miembros que la componen, o serán adoptadas por un Grupo de Comisarios o por un miembro habilitado para tomar decisiones en su nombre.

La Comisión decidirá por mayoría de dos tercios de sus miembros la adopción de su reglamento interno, que incluirá las normas relativas a las habilitaciones y a la posibilidad de someter una cuestión para acuerdo al conjunto de los miembros de la Comisión.

5. La Comisión ejercerá sus funciones bajo la orientación política de su Presidente, que decidirá, sin perjuicio de lo dispuesto en los apartados 3 y 4, su organización interna para garantizar la coherencia, la eficacia y la colegialidad de su acción.

Las responsabilidades que incumben a la Comisión serán repartidas entre sus miembros por el Presidente. El Presidente podrá reorganizar el reparto de dichas responsabilidades a lo largo de su mandato.

Los miembros de la Comisión ejercerán las funciones que les atribuya el Presidente bajo la autoridad de éste.

Todo miembro de la Comisión presentará su dimisión si el Presidente así se lo pidiere.

¹² «La Comisión Europea promoverá el interés general europeo y tomará las iniciativas adecuadas para ello. Velará por la aplicación de las disposiciones de la Constitución, así como de las disposiciones adoptadas por las instituciones en virtud de ésta. Supervisará la aplicación del Derecho de la Unión bajo el control del Tribunal de Justicia. Ejecutará el presupuesto y gestionará los programas. Ejercerá asimismo funciones de coordinación, ejecución y gestión, en las condiciones fijadas por la Constitución. Con excepción de la política exterior y de seguridad común y de los demás casos previstos por la Constitución, asumirá la representación exterior de la Unión. Adoptará las iniciativas de la programación anual y plurianual de la Unión con miras a lograr acuerdos interinstitucionales.»

¹³ «Los actos legislativos de la Unión sólo podrán adoptarse a propuesta de la Comisión, excepto en los casos en que la Constitución dispone otra cosa. Los demás actos se adoptarán a propuesta de la Comisión cuando la Constitución así lo establezca.»

6. (apartado 4, sin cambios)¹⁴
7. La Comisión tendrá una responsabilidad colegiada ante el Parlamento Europeo»

Modificaciones propuestas al artículo I-26 del proyecto de Constitución

- «1. (sin cambios)¹⁵
2. Los Gobiernos de cada uno de los Estados miembros, salvo aquellos de los que sean nacionales el Presidente y el Ministro de Asuntos Exteriores, presentarán una terna de candidatos —con representación de ambos sexos—, que consideren idóneos para desempeñar el cargo de miembro de la Comisión.

El Presidente elegirá en cada una de las ternas a la personalidad a la que se proponga nombrar miembro de la Comisión. El Presidente, el Ministro de Asuntos Exteriores y los demás miembros de la Comisión designados de este modo se someterán colegiadamente al voto de aprobación del Parlamento Europeo.
3. Una vez obtenida la aprobación del Parlamento, la Comisión asumirá sus funciones a partir del 1 de noviembre siguiente a la fecha de las elecciones al Parlamento Europeo. El mandato de la Comisión será de cinco años.»

Modificaciones propuestas a los artículos III-250 a III-256

En los artículos III-251, III-252 y III-253, la expresión «Los Comisarios Europeos y los Comisarios» debe ser sustituida por: «Los miembros de la Comisión». Los artículos III-250, III-254, III-255 y III-256 deben suprimirse puesto que el contenido material de estas disposiciones se recoge en los artículos I-25 y I-26, tal como han sido modificados.

¹⁴ «La Comisión ejercerá sus responsabilidades con absoluta independencia. En el desempeño de sus funciones, los miembros de la Comisión no solicitarán ni aceptarán instrucciones de ningún gobierno ni de ningún otro órgano.»

¹⁵ «Teniendo en cuenta el resultado de las elecciones al Parlamento Europeo y tras mantener las consultas apropiadas, el Consejo Europeo propondrá al Parlamento Europeo, por mayoría cualificada, un candidato al cargo de Presidente de la Comisión. El Parlamento Europeo elegirá al candidato por mayoría de sus miembros. En caso de que el candidato no obtenga dicha mayoría, el Consejo Europeo propondrá al Parlamento Europeo un nuevo candidato en el plazo de un mes, por el mismo procedimiento.»

ANEXO 3: Ejemplo de organización de la Comisión

La Comisión podría organizarse con arreglo a los siguientes principios:

- la Comisión crea en su seno Grupos de Comisarios;
- cada Grupo está formado por al menos siete miembros; salvo el Presidente, ningún miembro de la Comisión puede formar parte de más de tres Grupos;
- el Presidente decide la composición de cada Grupo, teniendo en cuenta, por una parte, las responsabilidades de cada Comisario y, por otra, la necesaria representatividad del Grupo para el conjunto del Colegio;
- el Ministro de Asuntos Exteriores preside el Grupo de Comisarios encargados de la acción exterior de la Unión; la Comisión nombra, a propuesta del Presidente, a los presidentes de los demás Grupos entre los miembros de cada uno de ellos;
- el Colegio entabla regularmente debates de orientación política y adopta las decisiones siguientes:
 - las decisiones más importantes, enumeradas en el reglamento interno (p. ej. el programa anual, el proyecto de presupuesto de la Unión, las perspectivas financieras o el sometimiento a una jurisdicción),
 - las decisiones incluidas en el orden del día del Colegio por el Presidente o por el Grupo competente en la materia, cuando se considere que, debido a la importancia o a la naturaleza particular de la decisión que deba tomarse, ésta debería ser objeto de una deliberación del conjunto de los miembros de la Comisión,
 - cualquier decisión para la cual un miembro de la Comisión estime, después de haber tenido conocimiento del proyecto de decisión del Grupo competente, que debe ser objeto de una deliberación del conjunto de la Comisión;
- las demás decisiones de la Comisión son adoptadas, en su nombre, por el Grupo de Comisarios competente en la materia;
- las deliberaciones de los Grupos de Comisarios son adoptadas por mayoría de los miembros que los componen;
- los proyectos de decisiones adoptadas en nombre de la Comisión por los Grupos de Comisarios se comunican a su debido tiempo al conjunto de los Comisarios; todos ellos tendrán derecho a hacer observaciones por escrito a la atención del Grupo de Comisarios de que se trate.

ANEXO 4 - Racionalización de ciertos procedimientos

Tal y como se explica en el punto 26 del Dictamen, la Comisión invita a la CIG a examinar en particular los siguientes puntos:

- Política agrícola común -

En el artículo III-127, el proyecto de Constitución hace, con razón, una distinción entre las medidas en el ámbito de la política agrícola que son de carácter legislativo (adoptadas, por tanto, según el procedimiento legislativo) y las que, aunque adoptadas directamente en virtud de la Constitución, no lo son. Para estas últimas, el proyecto de Constitución prevé que el Consejo adopte, a propuesta de la Comisión, reglamentos y decisiones (apartado 3).

Sin embargo, para mantener la coherencia con las leyes y las leyes marco adoptadas en el ámbito agrícola y a fin de evitar que, para estas medidas, el Parlamento dé un paso atrás con relación a la situación actual, sería necesario prever también en el apartado 3 del artículo III-127 la consulta al Parlamento Europeo.

Además, cabría añadir que las medidas de ejecución de los reglamentos y las decisiones del Consejo son adoptadas por la Comisión. En efecto, dado que el proyecto de Constitución ya ha decidido qué medidas son de carácter legislativo y cuáles no, reservando al mismo tiempo las más importantes de estas últimas a la competencia del Consejo, la Constitución no debería reservar a éste la competencia de ejecución de sus propias medidas. El artículo I-36 permite al Consejo, como sucede actualmente, reservarse las medidas de ejecución en un acto de Derecho derivado, en casos específicos debidamente justificados.

- Coordinación de los regímenes de seguridad social -

El Reglamento (CEE) n° 1408/71 estableció un sistema de coordinación de los regímenes de seguridad social. Se funda actualmente en los artículos 42 (por lo que se refiere a los trabajadores por cuenta ajena) y 308 (por lo que se refiere a los trabajadores por cuenta propia y a otras personas cubiertas por regímenes de seguridad social) del Tratado CE. Los procedimientos previstos por estas disposiciones son diferentes (artículo 42: codecisión, artículo 308: consulta del PE), pero ambas prevén que el Consejo decide por unanimidad. Conviene recordar, sin embargo, que la Convención derogó la exigencia de la unanimidad para el artículo 42 (cuyo texto se recoge en el artículo III-21 del proyecto de Constitución), ya que este fundamento jurídico prevé la codecisión.

Además, habida cuenta del hecho de que el ámbito de aplicación personal del Reglamento (CEE) n° 1408/71 no abarca sólo a los trabajadores por cuenta ajena, el artículo III-21 se amplió para abarcar también a los trabajadores por cuenta propia. No obstante, el efecto útil de estas modificaciones queda totalmente desvirtuado, pues el artículo III-21 no abarca a todas las personas que se benefician del Reglamento (CEE) n° 1408/71 (en particular: estudiantes y funcionarios) y que, por tanto, seguirá siendo necesario recurrir al artículo 308, actual artículo I-17. La Comisión invita a la CIG a precisar la redacción del artículo III-21, de modo que esta disposición pueda ser en lo sucesivo el único fundamento jurídico para las modificaciones que deban introducirse en el Reglamento (CEE) n° 1408/71.

- Política de investigación -

El artículo III-149 prevé que se establecerá mediante leyes europeas —por tanto según el procedimiento legislativo— un programa marco plurianual para la investigación y el desarrollo tecnológico. En cambio, los programas específicos de investigación son adoptados, en virtud del apartado 4 del artículo III-149, por el Consejo, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo. Cabe recordar, sin embargo, que el programa marco plurianual y los programas específicos forman un conjunto que se presenta y se adopta como un paquete global. Por consiguiente, sería oportuno prever el mismo procedimiento, el procedimiento legislativo, para la adopción de todos los programas de investigación.

ANEXO 5 - Observaciones pertinentes de cara a la conclusión del proyecto de Constitución

La Comisión espera que el tratado constitucional pueda firmarse, como pidió el Consejo Europeo de Salónica, lo antes posible tras el 1 de mayo de 2004. Considera, como otros, que el 9 de mayo sería una fecha simbólica particularmente indicada para esta ceremonia.

Sin embargo, no bastará con que la Conferencia adopte el proyecto de Constitución elaborado por la Convención, en su caso mejorado y con una redacción más clara, ya que este texto no abarca todo el Derecho primario de la Unión (que comprende, en particular, los Tratados de adhesión y numerosos protocolos), dado que el tratado constitucional deroga y sustituye a los Tratados de base (Tratado de Roma y Tratado de Maastricht). Queda, por tanto, mucho trabajo por delante antes de que pueda disponerse de un texto completo y definitivo de la nueva Constitución de la Unión.

El trabajo aún pendiente es en gran parte de carácter técnico y jurídico y podría ser llevado a cabo por los servicios jurídicos de las tres instituciones. Sin embargo, en relación con una serie de puntos deberán aún alcanzarse compromisos políticos. Este trabajo abarca una gran variedad de cuestiones, sobre las cuales la Comisión desea formular las observaciones siguientes.

- Tratados -

La Convención dejó a la Conferencia Intergubernamental la misión de redactar el Protocolo que determina la lista de Tratados y actos que deben derogarse (artículo IV-2).

Para poder elaborar esta lista, la CIG deberá, en primer lugar, proceder a un examen exhaustivo de las cuatro Actas de adhesión anteriores (1972, 1979, 1985 y 1994). La mayor parte de las disposiciones de estas Actas han quedado obsoletas, ya que los períodos de transición han transcurrido ya, pero unas pocas de las disposiciones de estas Actas (y de los protocolos anexos) están aún en vigor. La modificación de algunas de estas disposiciones, en particular las que prevén excepciones o regímenes especiales para determinados territorios, podría resultar una cuestión políticamente muy delicada. Las disposiciones que la CIG considere aún pertinentes deberán insertarse en la Constitución, o figurar como anexos en un protocolo. La Comisión recomienda aprovechar esta ocasión para refundir en un único protocolo todas las disposiciones relativas al ámbito de aplicación territorial de la Constitución y a los regímenes especiales para determinados territorios, hoy dispersas en distintos actos.

La CIG deberá examinar las adaptaciones que deberán hacerse al último Tratado de adhesión (2003), un gran número de cuyas disposiciones seguirán estando vigentes en el momento de la entrada en vigor de la Constitución, de modo que siga surtiendo efecto pese al hecho de que el marco jurídico al que se refiere dicho Tratado de adhesión habrá sido sustituido por la Constitución.

- *Protocolos* -

Desde un punto de vista político, aún más delicado podría resultar el establecimiento de la lista de los protocolos que deberían seguir siendo aplicables. En efecto, más de treinta Protocolos figuran actualmente como anexos a los Tratados CE y UE. Algunos son de carácter general (por ejemplo los Estatutos del Tribunal de Justicia, del SEBC y del BCE, y del BEI); otros regulan una cuestión muy específica o determinan la posición de un Estado miembro con relación a las disposiciones generales de los Tratados. Con respecto a estos últimos protocolos, la CIG deberá verificar la pertinencia de su mantenimiento.

No obstante, no basta con establecer la lista de los protocolos que conviene mantener: la CIG deberá ajustar los textos de estos protocolos a la Constitución. No se trata sólo de sustituir las referencias a los Tratados, sino de examinar si todas las disposiciones de los protocolos se ajustan a las nuevas normas del ordenamiento jurídico instaurado por la Constitución, a los procedimientos y a las formas de acto previstas en ella.

En concreto, la Comisión desea llamar la atención sobre los diferentes protocolos que atañen a la libre circulación de las personas y a la integración del acervo de Schengen en el marco de la Unión. Dado que el título relativo al espacio de libertad, seguridad y justicia ha sido objeto de una nueva redacción, también habría que volver a redactar íntegramente estos protocolos. La Comisión recomienda aprovechar esta ocasión para simplificar y racionalizar el régimen jurídico de «Schengen», a fin de que «Schengen» no sea ya una forma de cooperación reforzada, sino el Derecho común, con respecto al cual los Estados miembros que cuentan hoy con regímenes especiales podrían beneficiarse —en la medida en que deseen mantener el efecto útil de los protocolos actuales— de una simple cláusula de excepción, con una opción de participación. En cualquier caso, la Comisión considera que no es posible mantener excepciones que se basan únicamente en diferencias en cuanto a la naturaleza jurídica de una norma (Derecho internacional o Derecho de la Unión), pero no con relación a la aplicación o no del contenido de la norma.

- *Declaraciones* -

La Conferencia Intergubernamental deberá examinar igualmente las Declaraciones formuladas con ocasión de la firma de los Tratados anteriores por la Conferencia Intergubernamental o, unilateralmente, por una delegación. Muchas de ellas han perdido su razón de ser o han sido superadas por la evolución de los acontecimientos. Algunas, sin embargo, siguen teniendo sentido. A diferencia de los protocolos, las declaraciones no tienen fuerza jurídica vinculante; no es posible, por tanto, modificarlas, derogarlas o mantenerlas en vigor: con la derogación de las disposiciones de los Tratados a las cuales hacían referencia, estas declaraciones dejan de ser pertinentes. Por ello, la CIG deberá plantearse si desea hacer nuevas declaraciones que recojan el contenido de algunas de las antiguas y, en caso afirmativo, decidir cuál será su contenido. La misma cuestión se plantea con respecto a las declaraciones unilaterales, aunque la Comisión recomienda fervientemente a las delegaciones que hagan el menor uso posible de esta opción. En efecto, un número excesivo de declaraciones podría dar una falsa impresión sobre el alcance de la Constitución y podría ser mal percibido por la opinión pública durante el período de ratificación del tratado constitucional.

- Tratado Euratom -

Por lo que se refiere al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom), la Convención estableció un Protocolo por el que se derogan una serie de disposiciones de dicho Tratado. Si bien su texto se había redactado en la perspectiva de una fusión de la personalidad jurídica de esta Comunidad con la de la Unión, la Convención decidió proponer el mantenimiento de la personalidad jurídica distinta para Euratom, sin introducir sin embargo las necesarias modificaciones en este protocolo, resultantes de este cambio de enfoque. En ausencia de disposiciones sobre el marco institucional común a la Unión y a Euratom, de una disposición equivalente al actual artículo 305 del Tratado CE, de disposiciones relativas a la revisión y a la adhesión al Tratado Euratom, el marco jurídico de la Comunidad Euratom queda incompleto y no se regula la relación jurídica entre la Comunidad Euratom y la Unión basada en la Constitución.

- Otros aspectos pertinentes de cara a la conclusión del tratado constitucional -

La Convención encomendó igualmente a la Conferencia Intergubernamental la redacción de otros dos protocolos:

- el Protocolo relativo a la cooperación estructurada en el ámbito de la defensa (artículo III-213), y
- el Protocolo por el que se establecen las condiciones en las cuales siguen en vigor los actos de las instituciones (artículo IV-3).

Por lo que se refiere a este último, que reviste capital importancia para la seguridad jurídica y que debe redactarse, por tanto, de modo que no pueda ser contestado jurídicamente, la Comisión recomienda a la CIG que encargue a los servicios jurídicos de las tres instituciones la elaboración conjunta de un proyecto y la presentación de una petición al Tribunal de Justicia de un dictamen sobre este proyecto.

Por último, la Conferencia Intergubernamental deberá proceder a evaluar el equilibrio general de la Constitución. El proyecto de Constitución contiene redundancias (en particular, con la Carta) y desequilibrios entre las disposiciones recogidas en la Parte I y en la Parte III. La Parte I contiene largos artículos específicos relativos a la aplicación de ciertas políticas (véanse los artículos I-39, I-40, I-41 y I-56). La dispersión de las disposiciones pertinentes para una política resta legibilidad a la Constitución, entraña riesgos de contradicciones y da lugar a redundancias. En cambio, la Comisión considera que una serie de disposiciones institucionales que figuran ahora en la Parte III deberían insertarse en la Parte I de la Constitución.